

**Fundos de garantia e acesso ao crédito das micro,  
pequenas e médias empresas: a experiência do FGPC:  
sucesso ou fracasso?**

Simone Saisse Lopes  
José Carlos dos Santos Lagoa Junior  
Marcelo Porteiro Cardoso  
Maurício Serrão Piccinini

<http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>

# FUNDOS DE GARANTIA E ACESSO AO CRÉDITO DAS MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS. A EXPERIÊNCIA DO FGPC: SUCESSO OU FRACASSO?

Simone Saisse Lopes  
José Carlos dos Santos Lagoa Junior  
Marcelo Porteiro Cardoso  
Maurício Serrão Piccinini\*

---

*\* Respectivamente, economista, contador, gerente e chefe do Departamento de Suporte e Controle Operacional, da Área de Operações Indiretas do BNDES.*

MPME

## **Resumo**

**U**m dos principais obstáculos ao acesso de micro, pequenas e médias empresas (MPME) ao crédito bancário é a insuficiência de garantias, razão pela qual as políticas públicas voltadas à promoção dessas empresas devem levar em conta a necessidade de ênfase à oferta de esquemas de garantias complementares. Os fundos de cobertura de risco, ou fundos de aval, que cobrem parte do risco do agente financeiro na concessão de crédito, são parte desse esquema.

O Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC) é um fundo de aval criado pelo governo federal em 1997. Constituído com recursos do Tesouro Nacional e administrado pelo BNDES, o FGPC entrou em operação no ano seguinte, mas, após um início promissor, seu uso caiu a níveis pouco significativos. Embora o fundo conserve ainda um elevado potencial de alavancagem financeira, persistem os problemas de acesso a crédito das MPME por insuficiência de garantia. O resultado se explica pelo comportamento dos agentes financeiros, que perderam o interesse ou a possibilidade de utilizar o fundo.

O contingenciamento das despesas da União tem limitado a capacidade do fundo de honrar seus compromissos da forma prevista, o que reduz sua credibilidade e sua aceitação. Após os primeiros anos de operação do FGPC, seu arcabouço regulatório foi adaptado para melhorar a administração do fundo, mas ainda se busca aperfeiçoar seu processo de gestão.

O FGPC ainda pode desempenhar um papel importante na facilitação do acesso de MPME ao crédito. O presente trabalho tem por objetivo investigar, à luz da experiência do BNDES, as razões para a redução das operações com o fundo e as medidas que poderiam ser adotadas para revertê-la, o que aumentaria a oferta de garantia complementar às MPME.

## Introdução

**N**a segunda metade dos anos 1990, o governo federal promoveu a criação de alguns fundos de cobertura de risco para reduzir o que é considerado um dos principais obstáculos ao acesso das micro e pequenas empresas ao crédito bancário: a insuficiência de garantias.

O Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC) foi criado em 1997 exclusivamente para as operações de crédito com recursos do BNDES. O risco de crédito da operação é dividido entre o Tesouro Nacional, que detém os recursos do fundo, e o banco responsável pela operação, que pode ser o próprio BNDES ou os agentes financeiros credenciados. O fundo é usado a critério do banco responsável e recebe, em contrapartida, uma comissão paga pela empresa beneficiária. O BNDES foi legalmente designado gestor do FGPC e, como tal, é responsável por sua operacionalização.

Após pouco mais de cinco anos de existência, as operações com o fundo se reduziram de forma abrupta: os resultados parciais sugerem que pouco mais de três dezenas de novas operações serão realizadas em 2007 contra mais de quatro mil em 2001. Não obstante, a demanda não atendida por crédito é potencialmente enorme. Em 2002, havia 4,9 milhões de empresas formais de micro e pequeno portes no país. Cerca de um quarto das que se encontravam em São Paulo, em 2004, gostaria de tomar crédito, mas não o fazia por falta de garantias para oferecer.<sup>1</sup>

A seção seguinte a esta introdução comenta brevemente a racionalidade subjacente ao uso de fundos de aval. A terceira seção apresenta o arcabouço normativo do FGPC, que inclui não apenas as leis e os decretos, como também as normas regulamentadoras introduzidas pelo próprio BNDES para assegurar o cumprimento de suas atribuições como gestor. A quarta seção se detém sobre outro aspecto do papel do BNDES, que é conduzir, cotidianamente, um conjunto complexo de atividades de acompanhamento, controle, informação e gestão. A quinta seção descreve e analisa o desempenho do FGPC sob três enfoques complementares: o das operações de crédito com cobertura do fundo, o da inadimplência e honra de aval e o dos resultados financeiros. A sexta seção destaca, à luz da análise da seção anterior, os principais fatores explicativos do sucesso e das dificuldades do FGPC. A sétima seção apresenta as conclusões e algumas sugestões de política.

<sup>1</sup>IBGE (2004) e Sebrae (2004).

## **A** **Racionalidade** **dos Fundos** **de Garantia**

**U**m dos principais obstáculos ao acesso de micro, pequenas e médias empresas (MPME) ao crédito bancário é a insuficiência de garantias. O problema é comum a vários países e decorre tanto das características das empresas de menor porte quanto da regulação do sistema financeiro.

Por força de mitigar riscos e incentivar o comportamento prudente, os órgãos reguladores dos sistemas bancários, especialmente após as recomendações que emanaram dos Acordos de Basiléia,<sup>2</sup> estabelecem uma relação inversa entre os requerimentos de capital e de provisões impostos aos bancos e a exposição ao risco de suas carteiras de crédito – lastrear a carteira em garantias de boa qualidade reduz o risco e a necessidade de capital próprio e de provisões. As garantias têm, assim, importância estratégica para os planos das instituições financeiras e a experiência internacional mostra que sua disponibilidade tende a se sobrepor a outros critérios de seleção, como a qualidade do projeto e a capacidade de pagamento [Pombo e Figueiredo (2007)].

Empresas de micro, pequeno e médio portes, muitas recém-constituídas e trabalho-intensivas, dispõem de poucos ativos tangíveis que possam garantir sua demanda de crédito. Como resultado, têm mais dificuldade de obter financiamento em condições ótimas de taxa de juros e prazo e vêm prejudicadas suas perspectivas de crescimento. A insuficiência de garantias leva à rejeição de bons projetos e constitui um obstáculo à realização do potencial de desenvolvimento da economia como um todo.

A necessidade de estabelecer a igualdade de oportunidades aos projetos empresariais com mesma rentabilidade e risco é a principal razão pela qual o financiamento às MPME, reconhecidas como imprescindíveis para a geração de empregos e o desenvolvimento econômico, é objeto de políticas públicas. Essas políticas têm dado ênfase à oferta de esquemas de garantias, que vão desde fundos de avais até complexos sistemas de garantias.

Os fundos de cobertura de risco, ou fundos de aval, cobrem parte do risco do agente financeiro na concessão de crédito – em caso de inadimplemento do beneficiário, o fundo paga ao agente parte da dívida. A menor exposição ao risco da operação reduz as resistências do agente financeiro para conceder crédito. No Brasil, o esquema de garantia complementar às MPME constituiu-se na segunda metade da década de 1990, sob a forma de fundos de avais: Fundo de Aval às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Fampe), criado em 1996 e gerido pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae); Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger), criado pela Lei 9.872, de 23.11.1999, e gerido pelo Banco do Brasil; e Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC), criado pela Lei 9.531, de 10.12.1997, e gerido pelo BNDES.

<sup>2</sup>Conjunto de princípios publicado pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia em 1996 para orientar a conformação dos sistemas de supervisão bancária.

## Constituição e Evolução do Arcabouço Normativo do FGPC

O Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC) foi criado em 1997 no âmbito do Plano Plurianual,<sup>3</sup> com o objetivo de prover recursos para garantir parte do risco de operações realizadas pelo BNDES, diretamente ou através de agentes financeiros (AF), com as micro e pequenas empresas e com as médias empresas da cadeia exportadora.<sup>4</sup> O fundo foi constituído com recursos do Tesouro Nacional, é vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e é administrado pelo BNDES, legalmente designado seu gestor.

Nas operações com cobertura de risco do FGPC, a exigência de garantias reais fica reduzida. Além disso, o *spread* do agente financeiro na operação é limitado a 4,0% ao ano, em contraste com uma operação típica de repasse de recursos do BNDES, em que o *spread* é livremente negociado. Em contrapartida à complementação de garantia, a empresa beneficiária paga uma comissão, que é incorporada ao patrimônio do fundo. A decisão quanto à utilização do FGPC é do agente financeiro.

Para contratar a cobertura do FGPC, é preciso observar certos limites de risco.<sup>5</sup> Em caso de inadimplemento, o agente financeiro deve cumprir ainda alguns requisitos para acionar o fundo e receber a honra de aval, entre os quais está a obrigação de comprovar a execução judicial do beneficiário inadimplente. Cumpridos os requisitos, o fundo repassa ao agente financeiro o valor inadimplido na proporção da cobertura de risco, que é limitada a 80%. O pagamento da honra não exime o agente financeiro de tomar as medidas cabíveis para recuperar o saldo devedor inadimplido.

O percentual máximo de cobertura do FGPC na contratação da operação depende do porte e da região em que se localiza a empresa. Esse percentual pode ainda sofrer redução de acordo com a classificação de risco da operação e com a inadimplência da carteira de operações do agente financeiro. Quando a inadimplência da carteira de operações do agente com o fundo é superior a 12%, ele fica impedido de realizar novas operações.

Ainda no primeiro ano de funcionamento do fundo foram introduzidas mudanças para aumentar sua atratividade para os agentes financeiros e estimular as operações com MPME. O limite máximo de cobertura do fundo foi ampliado de 70% para 80% e os agentes financeiros foram dispensados de constituir garantias reais nas operações com micro e pequenas empresas de valor até R\$ 500 mil ou US\$ 500 mil, no caso de operações de exportação. Em caso de inadimplemento, o número de prestações mensais anteriores à execução (vencidas) que podem ser ressarcidas ao agente financeiro aumentou de 3 para 12, para dar mais tempo ao processo de negociação amigável.

<sup>3</sup>Lei 9.531, de 10.12.1997, alterada pela Lei 10.184, de 12.2.2001, e regulamentada pelo Decreto 3.113, de 6.7.1999, alterado pelo Decreto 3.889, de 17.8.2001.

<sup>4</sup>O BNDES define o porte segundo a receita operacional bruta (ROB) anual da empresa: micro, até R\$ 1,2 milhão; pequena, de R\$ 1,2 milhão a R\$ 10,5 milhões; média, de R\$ 10,5 milhões a R\$ 60 milhões; e grande, acima de R\$ 60 milhões.

<sup>5</sup>Classificação de risco "AA", "A", "B" ou "C", de acordo com a Resolução do Bacen 2.682, de 21.12.1999.

Tabela 1

**FGPC – Resumo das Condições Operacionais**

Beneficiárias	Empresas de micro e pequeno portes; empresas de médio porte exportadoras ou provedoras de insumos para exportadoras
Enquadramento	Operações com risco “AA”, “A”, “B” ou “C”
Condições de Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Spread</i> do AF <math>\leq 4,0\%</math> a.a.</li> <li>• Comissão de garantia = <math>0,15\% \times \text{prazo em meses} \times \text{valor garantido}</math></li> </ul>
Garantias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fidejussória pela totalidade da dívida;</li> <li>• Real, de valor equivalente ao do financiamento, nas operações com médias empresas e nas operações com micro e pequenas de valor superior a R\$ 500 mil ou US\$ 500 mil, no caso de operações de exportação.</li> </ul>
Risco Máximo Assumido pelo FGPC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Micro e pequenas empresas: 80%</li> <li>• Médias empresas localizadas em regiões abrangidas por programas de desenvolvimento regional: 80%</li> <li>• Médias empresas não localizadas em regiões abrangidas por programas de desenvolvimento regional: 70%</li> </ul>

Fonte: BNDES.

O BNDES regulamentou o FGPC em março de 1998.<sup>6</sup> As normas foram estabelecidas de forma a não haver interveniência do fundo em cada operação, para assegurar que a contratação da garantia fosse ágil e simples. Os procedimentos operacionais de contratação de crédito são os mesmos das demais operações de FINAME, BNDES Automático e BNDES-*Exim*, especificando-se, na contratação, o uso do FGPC como complemento às garantias da empresa.

O *spread* máximo do agente financeiro nas operações com garantia do fundo foi inicialmente fixado em 2,5% a.a. e o fator para cálculo da comissão de garantia, em 0,10%. Um ano mais tarde, essas políticas operacionais foram alteradas, com destaque para o aumento, para 4,0% a.a, do limite de *spread* do agente e de 0,10% para 0,15% do fator para cálculo da comissão de garantia.<sup>7</sup>

Em 2003, após constatar que o índice de inadimplência das operações garantidas havia crescido além do esperado, o BNDES adotou o que chamou de parâmetros de gestão. Esses parâmetros, em vigor atualmente, reduziram o percentual máximo de cobertura segundo a classificação de risco da operação e a inadimplência do agente financeiro, limitaram em 12% a taxa de inadimplência para permitir ao agente financeiro operar com o fundo e impediram a sua contratação em operações com classificação de risco inferior a “C”. Também foi fixado um teto, por agente financeiro, do valor total das parcelas com garantia do FGPC.<sup>8</sup> No segundo semestre de 2003, comunicou-se aos agentes financeiros a adoção desses parâmetros, que entraram em vigor imediatamente.<sup>9</sup>

<sup>6</sup>Decisão de Diretoria 108/98, de 10.3.1998. A Circular 163, de 17.3.1998, comunicou aos agentes financeiros o início das operações com o fundo.

<sup>7</sup>Decisão de Diretoria 285/99, de 16.6.1999.

<sup>8</sup>O valor não pode exceder em 30% o limite de crédito estabelecido pelo BNDES para as operações de repasse com risco do agente financeiro.

<sup>9</sup>Circulares 180, de 7.8.2003 (revogada pela Circular 190, em 25.6.2004), e 181, de 10.12.2003.

## O Papel do BNDES

**N**a condição de gestor do FGPC, o BNDES tem a atribuição legal de prestar contas aos órgãos de controle dos resultados operacionais, financeiros e patrimoniais do fundo e de encaminhar, anualmente, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) a proposta orçamentária do FGPC. Adicionalmente, é dever do BNDES assegurar o cumprimento das normas e zelar pela preservação do patrimônio do fundo, o que inclui implementar os sistemas de acompanhamento e propor aperfeiçoamentos normativos.

O cumprimento dessas atribuições desdobra-se em vários processos com grau razoável de complexidade. A contratação da operação garantida é ágil e simplificada, como desejável em operações de crédito com empresas de micro e pequeno portes. Contudo, uma vez contratada a operação, o conjunto de providências que devem ser adotadas pelo BNDES na gestão do fundo é vasto e parte dele antecede o eventual inadimplemento da operação. Essas providências cresceram em número e complexidade após a introdução dos parâmetros de gestão, em 2003.

Para citar algumas dessas providências, todos os agentes financeiros que tenham operações ativas com o FGPC devem enviar, regularmente, informações ao BNDES; essas informações têm de ser processadas e seus eventuais rebatimentos, como a redução do percentual garantido ou a vedação de contratar novas operações, devem refletir-se nos sistemas corporativos de controle. O BNDES produz estatísticas das operações e elabora os relatórios gerenciais do fundo.

Solicitada a honra de aval, o tratamento começa pela verificação do início da execução judicial e continua na apuração do valor que deve ser ressarcido ao agente financeiro. A execução da empresa tem de ser acompanhada em todas as fases do processo, de modo a assegurar a devida recuperação de créditos ao FGPC. Se a empresa e o agente financeiro quiserem fazer um acordo para encerrar o processo, o BNDES deve ser informado previamente e, depois de analisar jurídica e financeiramente as condições propostas, aprovar ou não o acordo.

Todo evento não previsto – como liquidação antecipada, liberação de valor menor que o contratado e cancelamento de cobertura – requer a adoção de providências extraordinárias. O universo de mais de oito mil operações ativas gera um fluxo contínuo de troca de informações com os agentes financeiros. Ademais, a liquidação de uma operação não encerra o trabalho do BNDES como gestor – em caso de operações honradas pelo FGPC, devem ser esgotadas todas as possibilidades de recuperação de crédito, processo que deve ser acompanhado em todas as etapas.



### Principais Macroprocessos na Gestão do FGPC

- Apuração da taxa de inadimplência e dos limites de crédito por agente financeiro;
- Análise jurídica dos procedimentos de execução da empresa (ou quaisquer outros procedimentos judiciais adotados pelos agentes financeiros);
- Análise financeira das operações para as quais a honra do aval é solicitada;
- Tratamento de pedidos de cancelamento e liquidação;
- Acompanhamento processual, para controlar a restituição de valores ao FGPC;
- Análise processual e financeira das propostas de acordo judicial submetidas à anuência do BNDES;
- Comunicação com os agentes financeiros;
- Respostas às demandas das auditorias internas e externas;
- Produção de estatísticas e elaboração de relatórios gerenciais.

## Desempenho do FGPC e das Operações com Cobertura do Fundo

### Operações Garantidas

**D**e 1998 a 2006, foram aprovadas 17.509 operações de crédito com garantia do fundo, totalizando R\$ 3,6 bilhões. A parcela garantida totalizou R\$ 2,6 bilhões, correspondente a um percentual médio de cobertura de risco de 73%. O valor médio financiado foi de R\$ 203,9 mil e o prazo médio, de 53 meses. Foram beneficiadas 13.318 empresas, majoritariamente de micro e pequeno portes, que responderam, em conjunto, por 71% do valor e por 93% do número de operações. A indústria de transformação foi o ramo de atividade que mais contratou operações com cobertura de risco pelo FGPC (49%), seguida pelo setor de serviços (39%). Construção, transporte e infra-estrutura absorveram, aproximadamente, 15% das operações contratadas. No total, 1.514 operações inadimpliram e suscitaram reclamação de honras ao fundo. O índice de inadimplência do fundo, medido como a relação entre o valor honrado e o valor total garantido, foi de 9,4%, no período.

*Tabela 2*

### Operações com Cobertura do FGPC

(Acumulados de 1998 a 2006)

Número de Operações	17.509
Valor Financiado	R\$ 3.569 milhões
Valor Garantido	R\$ 2.609 milhões
% Média de Cobertura do FGPC	73,1%
Valor Médio do Financiamento	R\$ 203.862
Prazo Médio do Financiamento	53,3 meses
Número de Empresas Beneficiadas	13.318
Índice de Inadimplência (Valor Honrado/Valor Garantido)	9,4%

Fonte: BNDES.

Tabela 3

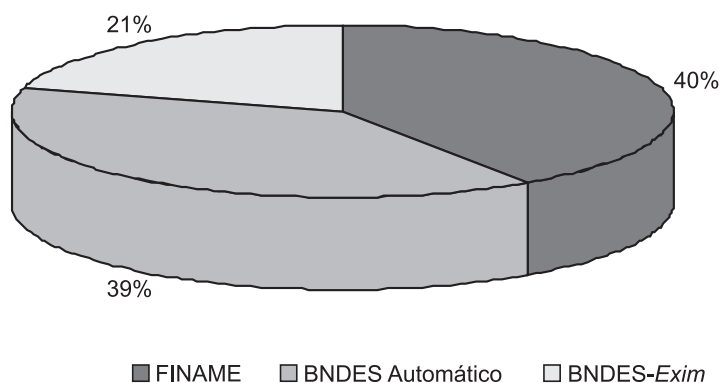
**Operações Aprovadas com Garantia do FGPC por Modalidade Operacional**

1998-2006								
ANO	FINAME		BNDES AUTOMÁTICO		BNDES-EXIM		TOTAL	
	Valor (R\$ Mil)	Nº Op.	Valor (R\$ Mil)	Nº Op.	Valor (R\$ Mil)	Nº Op.	Valor (R\$ Mil)	Nº Op.
1998	1.502,16	11	24.517,70	230	6.325,84	35	32.345,70	276
1999	34.917,34	294	89.116,68	688	25.976,34	28	150.010,36	1.010
2000	200.461,97	1.787	266.994,95	1.556	60.502,25	61	527.959,17	3.404
2001	343.172,25	2.928	304.763,32	1.212	54.398,96	48	702.334,53	4.188
2002	334.544,62	2.664	355.787,50	1.254	188.209,13	133	878.541,25	4.051
2003	300.332,99	2.090	221.570,94	662	269.734,43	186	791.638,36	2.938
2004	155.037,82	854	100.462,98	167	117.893,95	73	373.394,75	1.094
2005	65.777,24	443	24.024,63	28	11.618,55	12	101.420,42	483
2006	9.839,54	62	62,18	1	1.866,71	2	11.768,44	65
<b>Total</b>	<b>1.445.585,92</b>	<b>11.133</b>	<b>1.387.300,89</b>	<b>5.798</b>	<b>736.526,16</b>	<b>578</b>	<b>3.569.412,98</b>	<b>17.509</b>
Valor Médio da Operação	129,85		239,27		1.274,27		203,86	

Fonte: BNDES.

Em relação aos produtos de financiamento passíveis de cobertura de risco, as operações, em valor, distribuíram-se quase igualmente entre FINAME e BNDES Automático: 40% e 39% do total, respectivamente; as operações de financiamento à exportação no produto BNDES-Exim responderam pelos 21% restantes. Em número de operações, o produto FINAME respondeu por mais de 60% do total, seguido pelo BNDES Automático, responsável por um terço das operações no período. Destaca-se, nessa decomposição, a baixa participação das operações de exportação.

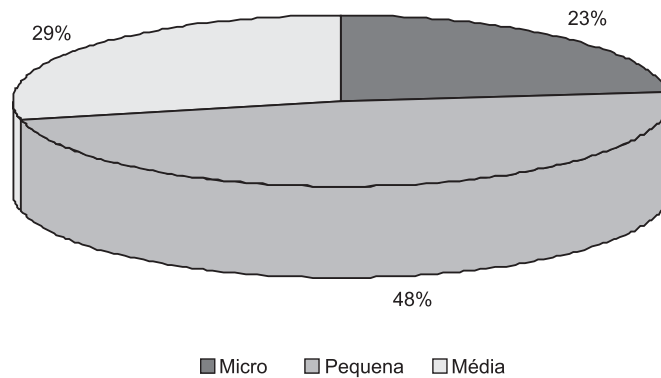
Gráfico 1

**Valor das Operações Aprovadas com Garantia do FGPC por Produto – 1998-2006**

Fonte: BNDES.

Gráfico 2

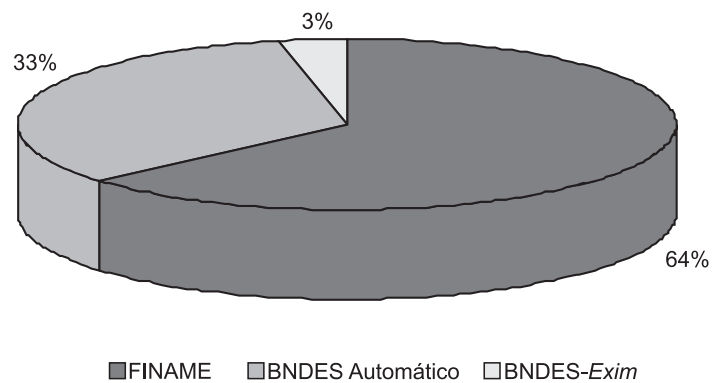
**Valor das Operações Aprovadas com Garantia do FGPC por Porte do Beneficiário – 1998-2006**



Fonte: BNDES.

Gráfico 3

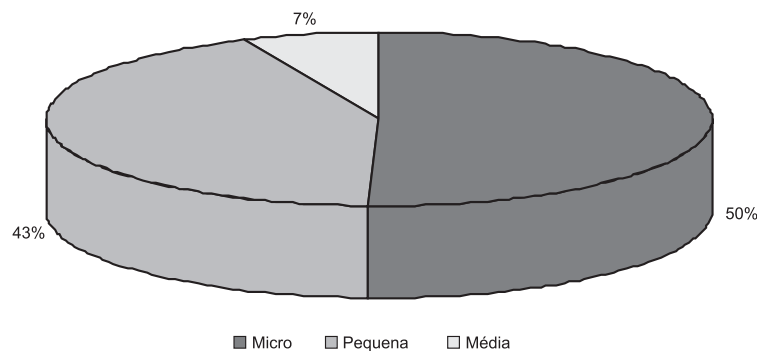
**Número de Operações Aprovadas com Garantia do FGPC por Produto – 1998-2006**



Fonte: BNDES.

Gráfico 4

**Número de Operações Aprovadas com Garantia do FGPC por Porte do Beneficiário – 1998-2006**



Fonte: BNDES.

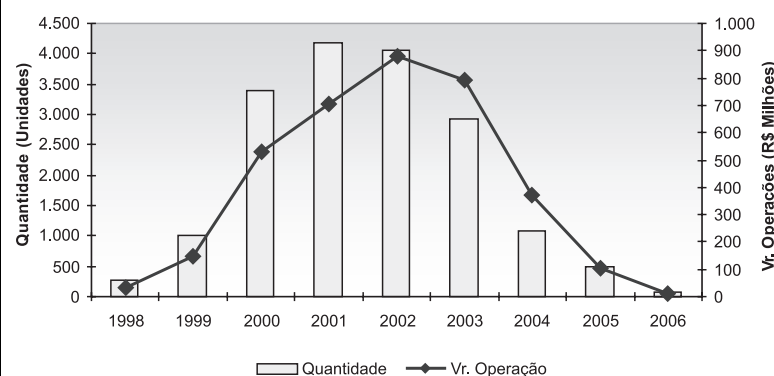
Esses resultados estão de acordo com o esperado em vista dos objetivos do fundo e das características dos produtos de crédito. O FINAME financia a produção e a comercialização de máquinas e equipamentos isolados (independentemente da existência de um projeto), além do capital de giro associado no caso das micro, pequenas e médias empresas. Já o BNDES Automático financia projetos de investimento (incluindo a compra de máquinas e equipamentos), o que faz com que o valor unitário das operações tenda a ser maior. O valor unitário médio das operações foi de R\$ 239,3 mil no produto BNDES Automático e R\$ 129,9 mil no produto FINAME. O predomínio das operações de FINAME sobre as demais se explica pelo público-alvo do fundo, sobretudo empresas de micro e pequeno portes, cujas necessidades se concentram em compras de máquinas e equipamentos. Empresas desse porte também são pouco frequentes nas exportações, o que explica a baixa participação de operações de BNDES-*Exim*, embora essas operações sejam de maior valor.

O número de novas operações com o FGPC, no período de 1998 a 2006, tem duas fases distintas e opostas: de franca expansão até 2002 e de acentuada contração a partir de 2003. O Gráfico 5, em forma de V invertido, ilustra esse desempenho.

No início, o desempenho do fundo superou as expectativas. O número de operações de financiamento com cobertura do FGPC saltou de 276, em 1998, para 1.010, em 1999, e 3.404 no ano seguinte – um crescimento anual de mais de 300%. Em 2001, o número de operações chegou a quase 4.200 e manteve-se próximo a esse patamar em 2002. Sua utilização foi amplamente disseminada entre os agentes financeiros. Mais de sessenta instituições recorreram ao fundo para cobrir parte do risco de suas operações de crédito com recursos do BNDES, incluindo todos os grandes bancos

**Gráfico 5**

**Operações com o FGPC**



Fonte: BNDES.

do país, bem como instituições de médio e pequeno portes. As operações com cobertura do FGPC representaram mais de 30% das operações indiretas do BNDES com micro, pequenas e médias empresas no triênio 2000-2002.

Em 2003, o número de novas operações contratadas caiu 27%, para 2.938. Alguma desaceleração já era esperada em face do aumento da base de comparação. Contudo, a queda acentuou-se nos anos seguintes. Em 2004, foram 1.094 operações (-63% em relação ao ano anterior); em 2005, 483 (-56%); e em 2006, apenas 77 (-84%). Não mais que cinco agentes financeiros operaram com o fundo em 2006. As estatísticas dos primeiros cinco meses de 2007 foram 68% menores do que as de igual período de 2006 e sugerem que haverá pouco mais de três dezenas de operações contratadas ao longo do ano. Menos de 0,5% das operações indiretas do Banco com MPME teve cobertura de risco pelo FGPC, em 2006.

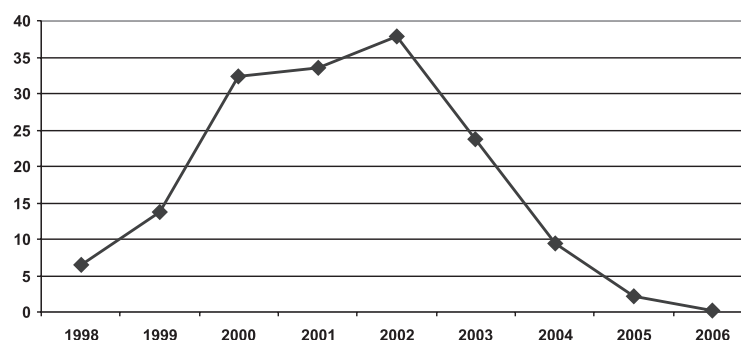
Para entender esse desempenho, é importante lembrar que a contratação da cobertura de risco é da competência exclusiva do agente financeiro intermediário da operação e que esse agente deve não apenas querer como também poder contratar a garantia do fundo. Vários fatores desestimularam os agentes financeiros a contratar operações com cobertura do fundo nos últimos anos.

Um deles é o atraso no ressarcimento dos créditos não pagos pelas empresas. Os últimos pagamentos, realizados em 2007, referiam-se a direitos de ressarcimento adquiridos ainda em 2005. O atraso no pagamento aos agentes financeiros dos recursos a que fazem jus frustrou a expectativa de que o FGPC funcionaria como recurso de alta liquidez e comprometeu a credibilidade do fundo.

O atraso é resultado do contingenciamento das despesas orçamentárias. As despesas com honra autorizadas nas leis de

**Gráfico 6**

**Operações com FGPC como Proporção das Operações com MPME (%)**



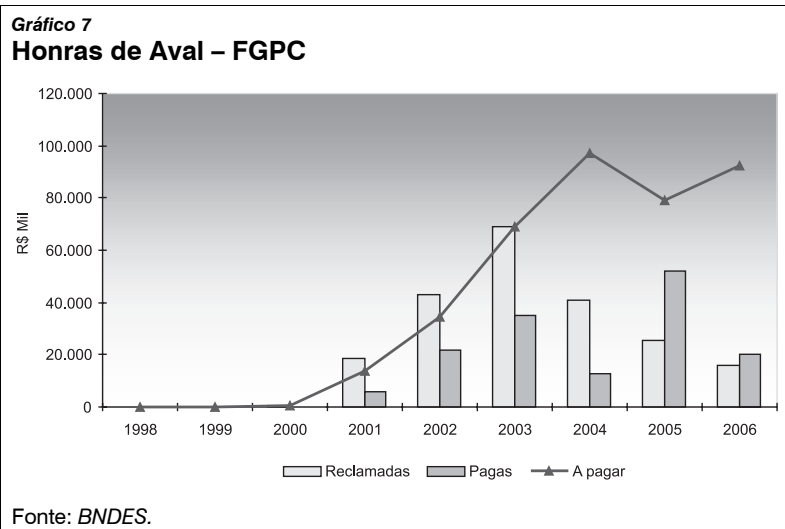
Fonte: BNDES.

Obs.: Para o porte de média empresa, consideraram-se somente as operações de exportação.

orçamento anuais têm ficado sistematicamente abaixo do orçamento proposto pelo BNDES, que é feito com base nas honras de aval devidas e não pagas e nas estimativas de novos pedidos de honra ao longo do ano. Em 2007, por exemplo, o orçamento proposto pelo BNDES foi de R\$ 127 milhões, mas a Lei Orçamentária Anual (Lei 11.451, de 7.2.2007) autorizou despesas com honras de aval no exercício de apenas R\$ 15 milhões e destinou R\$ 59 milhões para reserva de contingência.

Até dezembro de 2006, 1.514 operações reclamaram honra de aval pelo fundo. Em valores históricos, a honra reclamada montava a R\$ 244,8 milhões no fim de 2006. Os pedidos de honra estiveram praticamente ausentes até o ano 2000 e começaram a se avolumar a partir de 2001, com o vencimento das primeiras operações contratadas. O sucesso acima das expectativas dos primeiros anos do FGPC fez com que as honras reclamadas superassem o montante orçamentário inicialmente previsto para pagamento. Com o contingenciamento do orçamento da União, que se intensificou a partir de 2004, o distanciamento entre honras devidas e pagas se ampliou.

Outro fator de desestímulo são as obrigações a que ficam sujeitos os agentes financeiros ao contratar uma operação com o fundo. Uma delas é a execução judicial da empresa, um procedimento que, por suas implicações, custos e morosidade, tende a ser evitado como instrumento de recuperação de crédito pelos bancos, sendo sempre precedido de tentativas exaustivas de negociações amigáveis. Outra é a necessidade de contar com a anuência prévia do BNDES a qualquer acordo para recebimento da dívida, como estabelece o Decreto 3.113, de 6.7.1999, que regulamentou o fundo. Ainda que haja disposição da empresa e avaliação favorável do agente financeiro, o acordo não pode ser feito sem consentimento



do gestor do FGPC, que tem encontrado dificuldade para responder de forma ágil às solicitações de anuência, por falta de regulamentação específica.<sup>10</sup> Com isso o agente fica impedido de recuperar, ainda que parcialmente, o crédito e melhorar o perfil de sua carteira de ativos.

A cobertura do fundo também gera para o agente a necessidade de obter e prestar um volume considerável e periódico de informações, cujos custos ainda não foram estimados, mas não são desprezíveis.

Ainda que deseje utilizar o FGPC, a maioria dos agentes financeiros, incluindo os maiores bancos públicos e privados do país, não está apta a fazê-lo. Os parâmetros de gestão introduzidos em 2003 fixaram em 12% o teto de inadimplência para operar com o fundo. A taxa de inadimplência dos agentes financeiros foi definida pelo BNDES como a relação entre o saldo devedor total das operações com prestação em atraso há pelo menos noventa dias, independentemente de execução judicial, e o saldo devedor total das operações com o fundo. Em dezembro de 2006, essa taxa era de 34%, em média. A maioria dos agentes financeiros que já operaram com o fundo (60%) tinha taxa de inadimplência superior a 12% e estava impedida de realizar novas operações com o FGPC.

A introdução dos parâmetros de gestão relativos à inadimplência sem um período de transição contribuiu para esse resultado. Quando as normas entraram em vigor, muitos agentes já haviam ultrapassado o limite de 12%. Como a maioria das operações foi contratada antes de 2003, o cálculo da taxa de inadimplência sobre o estoque das operações dá um peso muito grande ao que foi feito antes da introdução dos parâmetros de gestão.

## **Resultados Financeiros do Fundo**

Na qualidade de fundo contábil, o FGPC é solvente e superavitário. O balancete consolidado de dezembro de 2006 exibe um patrimônio líquido de R\$ 517,1 milhões e ativos totais de R\$ 609,6 milhões. Como se trata de um fundo de garantia, esses ativos constituem disponibilidades depositadas na Conta Única do Tesouro e não apenas direitos. O passivo do fundo, que corresponde, basicamente, às honras de aval a pagar acumuladas, totalizava R\$ 92,5 milhões.<sup>11</sup>

O FGPC está exposto a baixo risco. O saldo devedor vincendo com garantia do fundo totalizava R\$ 658,3 milhões em dezembro de 2006. O montante corresponde a pouco mais de uma vez o patrimônio líquido do fundo, bem abaixo do limite legal de oito vezes. Ou seja, o fundo poderia alavancar muito mais operações do que o fez, sem abandonar os limites de prudência legalmente estabelecidos. O patrimônio líquido de R\$ 517 milhões, em dezem-

<sup>10</sup>Em 2006, o BNDES formou um grupo de trabalho para definir atribuições e rever procedimentos operacionais relativos à gestão do FGPC (Portaria 54/06, do Presidente do BNDES). O relatório final desse grupo se encontra em elaboração.

<sup>11</sup>Não estão contabilizadas as operações sub-rogadas ao BNDES.

Tabela 4

**Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade – FGPC**  
**Balancete Patrimonial – Dezembro de 2006**

(Em R\$ Mil)

ATIVO		PASSIVO	
CIRCULANTE E REALIZÁVEL A LONGO PRAZO	609.601,35	CIRCULANTE	92.511,72
–		CONTAS A PAGAR	180,58
DISPONIBILIDADES	609.601,35		
Recursos Aplicados	609.408,10	Restos a pagar	180,58
Recursos Não-Aplicados	193,25		
		OBRIGAÇÕES A PAGAR	36.920,01
CONTAS A RECEBER	–		
		ADIANTAMENTOS A PAGAR	55.411,13
		Por Conta de Garantias	55.411,13
ADIANTAMENTOS			
Por Conta de Garantias	227.838,40	PATRIMÔNIO LÍQUIDO	517.089,63
Provisão para Risco de Crédito	(227.838,40)		
		Recursos Recebidos Decreto de 30.3.1998	218.250,00
		LUCROS OU PREJUÍZOS ACUMULADOS	298.839,63
		Exercícios Anteriores	244.386,39
		Resultado do Exercício	54.453,24
COMPENSAÇÃO	1.316.526,36	COMPENSAÇÃO	1.316.526,36
BNDES	1.045.345,01		
FINAME	271.181,35		
TOTAL DO ATIVO	1.926.127,71	TOTAL DO PASSIVO	1.926.127,71

Fonte: BNDES.

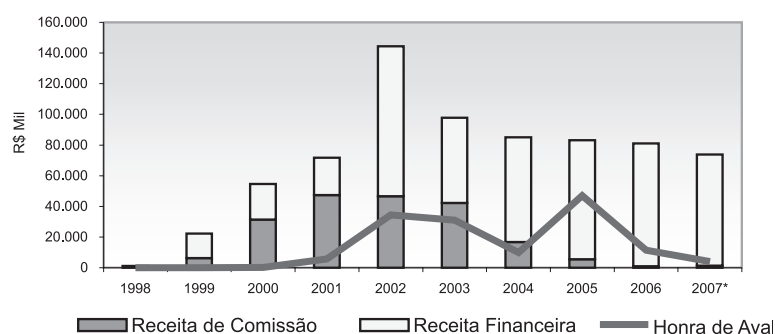
bro de 2006, poderia alavancar um saldo garantido vencendo de R\$ 4,1 bilhões, contra os R\$ 658 milhões verificados. Considerando cobertura média de 73% e um valor médio financiado de R\$ 204 mil por operação, o número acumulado de operações com cobertura do FGPC poderia ser 23 mil maior do que foi.<sup>12</sup>

O resultado financeiro do FGPC mostra participação crescente das receitas financeiras e decrescente das receitas com comissão de garantia. As receitas financeiras provêm dos rendimentos financeiros das disponibilidades do fundo, crescentes no tempo. Já as receitas com comissões de garantias, que provêm da contratação de novas operações, são francamente declinantes desde 2004, em linha com a queda no número de novas operações contratadas. A despeito da mudança na composição das receitas, seu montante sempre superou largamente os desembolsos com honra de aval. Como resultado, o superávit acumulado desde a constituição do fundo, em 1998, é de R\$ 298,8 milhões (valores históricos).

<sup>12</sup>A estimativa é o resultado do cálculo (R\$ 4.136-R\$ 658)/0,73/R\$ 0,204.

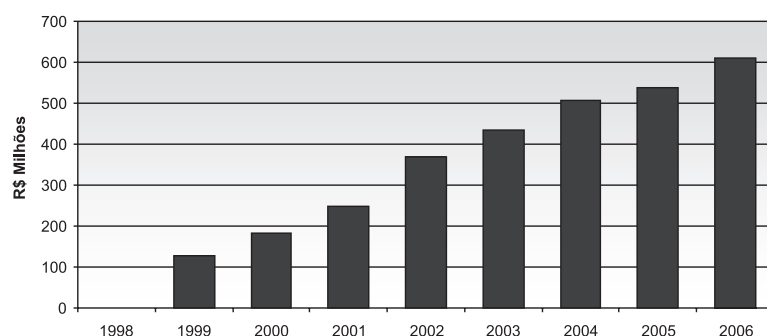


**Gráfico 8**  
**Desempenho Financeiro**



Fonte: Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda.

**Gráfico 9**  
**Disponibilidades – FGPC**



Fonte: Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda.

## Fatores de Sucesso e Dificuldades

Na análise do desempenho do FGPC, alguns fatores se destacam na explicação do sucesso dos primeiros anos e das dificuldades dos anos seguintes. Um fator de sucesso foi a simplicidade de contratação, feita a critério do agente financeiro sem necessidade de interveniência do FGPC. Bastava ao agente assegurar que estavam sendo cumpridas condições objetivas relativas ao porte da empresa e à classificação de risco da operação. A simplicidade de uso em uma conjuntura de ampla demanda por garantia complementar explica o grande número de operações nos primeiros anos.

Outros fatores de sucesso foram a dispensa de constituição de garantias reais nas operações com micro e pequenas

empresas até R\$ 500 mil reais (ou US\$ 500 mil, no financiamento à exportação) e o teto elevado de cobertura de risco pelo fundo. A dispensa de garantias reais eliminou um obstáculo intransponível para algumas empresas, enquanto o limite de 80% possibilitou ao agente financeiro transferir a maior parte do risco da operação, ampliando a oferta de crédito para MPME.

As dificuldades ocorreram nos planos orçamentário, normativo e operacional. No plano orçamentário, dois fatores se somaram para restringir a capacidade de honra de aval pelo fundo. Por um lado, as estimativas do governo sobre as despesas anuais com honra de aval foram muito conservadoras: a média estimada de R\$ 20 milhões/ano ficou muito aquém das necessidades. Por outro lado, o contingenciamento das despesas orçamentárias não poupou o fundo, revelando prioridade relativamente baixa à facilitação de acesso ao crédito pelas MPME (em 2007, até junho, 80% das despesas orçadas, já muito aquém das necessidades apontadas pelo BNDES, estavam contingenciadas).

No plano normativo, a construção do arcabouço regulatório complementar às leis e decretos federais que constituíram o FGPC foi mais reativa do que preventiva. Os parâmetros de gestão, cuja definição pelo gestor do FGPC estava prevista no Decreto 3.113, só foram introduzidos em 2003, quando os índices de inadimplência começaram a se mostrar preocupantes. Não obstante, o aumento de risco moral associado à oferta de fundos de aval, que pode se traduzir em atitude menos zelosa da instituição financeira na concessão de crédito, é um problema bastante conhecido e poderia ter sido antecipado. A introdução dos parâmetros de gestão preservou a saúde financeira do fundo, mas, como foi súbita, não teve o caráter pedagógico que seria desejável e contribuiu para travar as operações com o fundo. O limite de inadimplência, em particular, impediu que muitos agentes financeiros continuassem a operar com a cobertura do FGPC.

Por fim, no plano operacional, as dificuldades foram resultado de uma subestimação da complexidade dos processos de gestão. Os sistemas de tecnologia de informação necessários para registro e acompanhamento de todos os eventos oriundos da contratação do FGPC não foram completamente desenvolvidos e se revelaram, na prática, um impeditivo para procedimentos previstos, tais como extensão do prazo da garantia e acordos de pagamento da dívida. À insuficiência de sistemas, somaram-se outros problemas, como indefinição das atribuições entre as diferentes unidades do BNDES e escassez de recursos humanos e financeiros. Os gargalos operacionais do gestor do FGPC foram reiteradamente apontados pelos agentes financeiros como fatores de desestímulo às operações com o fundo.<sup>13</sup>

<sup>13</sup>Em 2005, o BNDES iniciou discussões com o objetivo de adaptar os sistemas de controle do fundo às normas e implementar novas funcionalidades e melhorias nos sistemas (Secretaria de Projetos, Declaração de Escopo, jan. 2005)

## Conclusões e Implicações

**E**m nove anos de existência, o FGPC foi utilizado, principalmente, para complementar garantias no financiamento a micro e pequenas empresas, da indústria de transformação e de serviços, para a compra de máquinas e equipamentos. O fundo teve, portanto, a destinação pretendida pelo governo.

Não obstante, a cobertura de risco do FGPC ficou muito aquém do seu potencial. Nos últimos anos, o fundo perdeu relevância como instrumento de facilitação de acesso a crédito por empresas de micro e pequeno portes, por razões que se localizam mais nos fatores determinantes da oferta do que na demanda de crédito garantido.

Os recursos disponíveis para honras, que devem estar previstos no Orçamento da União, sofreram com as mudanças de prioridades das políticas públicas. Em especial, o contingenciamento das despesas em face da necessidade de cumprir metas de superávit fiscal limitou em muito a capacidade do fundo de honrar seus compromissos da forma prevista e reduziu sua credibilidade e sua aceitação.

Os demonstrativos contábeis comprovam a boa situação financeira do fundo e, por conseguinte, o sucesso da gestão do BNDES na preservação do patrimônio público. Esse resultado foi assegurado por uma administração que zelou pelo estrito cumprimento das normas. Por outro lado, como a variedade e a quantidade de eventos e a complexidade de suas implicações não foram plenamente antecipadas, a capacidade de responder a demandas e apontar soluções de forma ágil ficou prejudicada e dificultou a operacionalização pelos agentes financeiros.

Cumpre lembrar que a grande maioria dos agentes encontra-se impedida de operar com o FGPC, tendo em vista o seu elevado grau de inadimplência. A revisão da metodologia atual, juntamente com regras de governança, deverá contribuir para reduzir esse problema.

Embora uma avaliação de impactos esteja fora do escopo deste artigo, a rápida adesão dos agentes financeiros ao fundo e a disposição das empresas de pagar pela sua utilização sugerem que o FGPC foi efetivamente relevante na facilitação do acesso ao crédito a micro e pequenas empresas. A evolução das operações de crédito para MPME com e sem cobertura do FGPC mostra uma correlação bem maior nos produtos BNDES-*Exim* e BNDES Automático do que no produto FINAME, em que o próprio bem financiado funciona como garantia (alienação fiduciária). Assim, a garantia complementar do FGPC é mais relevante para o financiamento às exportações e aos projetos de investimentos de MPME do que para aquisição de máquinas e equipamentos e pode explicar parte da queda das operações contratadas para esses fins a partir de 2004, como mostram os gráficos em anexo.

A demanda por garantia complementar de crédito continua grande. O universo de quase cinco milhões de empresas formais de micro e pequeno portes no país é muito maior do que o de empresas atendidas pelo FGPC (pouco mais de 13 mil). Além disso, ainda em 2004, cerca de um quarto das micro e pequenas empresas do Estado de São Paulo nunca havia tomado empréstimos bancários por não dispor de garantias suficientes [Sebrae (2004)].

Na ausência de um esquema de garantia complementar, como o FGPC, o mais provável é que os agentes financeiros diminuam as operações com empresas de micro e pequeno portes. A forma mais simples e imediata de evitar esse resultado é recuperar as condições que permitam a retomada das operações com o fundo, um instrumento já regulamentado, de operação conhecida e com musculatura financeira suficiente para alavancar um volume de operações muito maior do que o fez.

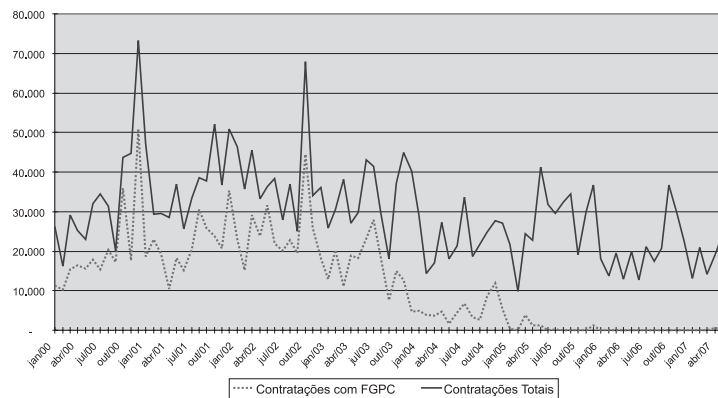
Um passo fundamental para isso é recuperar a credibilidade do fundo com as instituições financeiras, o que exigiria um esforço coordenado do governo e do BNDES. Do governo, para redefinir prioridades e destinar recursos orçamentários suficientes para que o FGPC honre seus compromissos passados e mantenha-os em dia a partir de então. Do BNDES, para o aperfeiçoamento dos processos de gestão e aumento da agilidade.

Mas recuperar a confiança e o interesse dos agentes financeiros não basta. É importante também rever o arcabouço normativo e conciliar o zelo na aplicação de recursos públicos com os objetivos econômico-sociais do FGPC, de modo a equilibrar a observância das normas com as necessidades operacionais dos agentes financeiros e beneficiários finais.

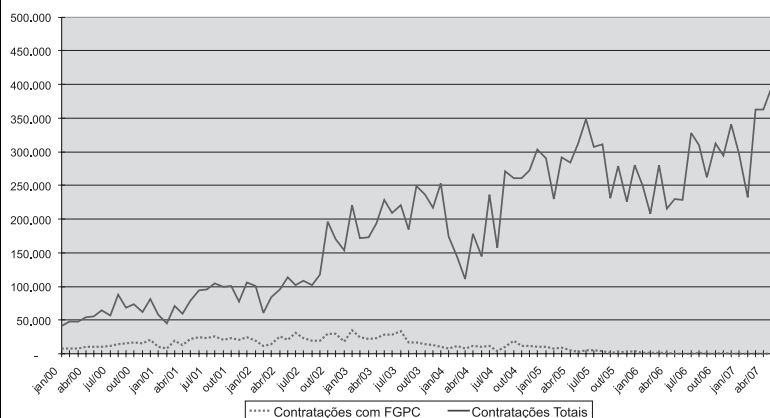
A análise do FGPC corrobora a experiência internacional com fundos de aval para o apoio a empresas de pequeno porte. O instrumento, em si, tem ampla aceitação no mercado, mas sua implementação pode enfrentar várias dificuldades. O sucesso inicial do fundo, inequívoco à luz do desempenho das operações, não foi sustentado, principalmente em função das restrições de ordem orçamentária, como relatado neste artigo. A experiência sugere que a frustração com o desempenho recente tem origem na execução, e não na concepção do instrumento. Os problemas de execução são superáveis com a destinação adequada de recursos. Dado que a falta de garantias continua sendo um obstáculo importante ao acesso de empresas de micro e pequeno portes ao crédito bancário, essa adequação de recursos deve ser prioritária. O sucesso inicial do FGPC e o potencial de seu uso mais adequado indicam que o fundo ainda tem um papel importante a desempenhar na promoção do desenvolvimento das MPME.

## Anexo

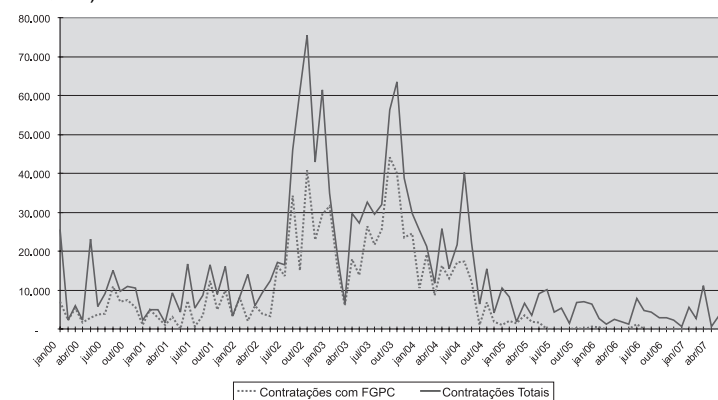
**Gráfico 1**  
**Contratações no BNDES Automático com Micro e Pequenas Empresas**  
(Em R\$ Mil)



**Gráfico 2**  
**Contratações no FINAME para Micro e Pequenas Empresas**  
(Em R\$ Mil)



**Gráfico 3**  
**Operações Contratadas no BNDES-Exim com Micro, Pequenas e Médias Empresas**  
(Em R\$ Mil)



## Referências Bibliográficas

IBGE. Estatísticas do Cadastro Central de Empresas, 2004.

POMBO, P.; FIGUEIREDO, J. F. “La experiencia europea para promover el acceso al crédito de las mypimes a través de sistemas de garantía”. In: *La extensión del crédito y los servicios financieros*, Secretaría General Iberoamericana, fev. 2007.

SEBRAE. “O financiamento das MPes no Estado de São Paulo”, 2004.  
Disponível em: <[www.sebraesp.com.br](http://www.sebraesp.com.br)>

